From: Kohnert, D. / PREUSS, H.J.A., "Vom Camarade zum Monsieur: Strukturanpassung und Demokratisierung in Benin", *Peripherie*, 46 (1992):47-70

Dirk Kohnert / Hans-Joachim A. Preuß*

Vom Camarade zum Monsieur: Strukturanpassung und Demokratisierung in Benin

1 Einleitung

Der politische und wirtschaftliche Liberalisierungsprozeß Benins ab 1989 wird von vielen Kommentatoren innerhalb und außerhalb des Landes als vorbildlich angesehen. Die gesellschaftspolitischen Meilensteine des Beniner Weges zur Ablosung einer autokratischen Regierungsform, insbesondere die Nationalversammlung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte *(Les Forces Vives de la Nation)* und deren Selbsteinsetzung zum Souverän des Volkes mit der anschließenden Absetzung der Regierung, Außerkraftsetzung der Verfassung etc. gelten als nachahmenswertes Modell für den politischen Öffnungsprozeß in anderen Staaten Afrikas. Diese positive Bewertung des politischen Prozesses hat bemerkenswerte Auswirkungen auf die Beurteilung der Ergebnisse des aktuellen Strukturanpassungsprogramms (SAP): Unter dem Hinweis auf die demokratische Entwicklung, die sich, pointiert ausgedrückt, im Alltagsleben der Administration lediglich durch das Auswechseln des früher gebräuchlichen *"Camarade"* durch *"Monsieur"* bemerkbar gemacht hat, werden zusätzliche Mittel für Strukturanpassung gewahrt (Deutschland, Frankreich), wird über nicht erreichte Zwischenziele großzügig hinweggeschaut (Weltbank) und werden Anstrengungen zur Kompensation sozialer Harten der Anpassung gemacht, auch wenn die sie verursachenden Maßnahmen noch gar nicht eingeleitet wurden.

Es soll hier nicht der Versuch gemacht werden, zum Zweck einer trennscharfen Analyse den Betrachtungsausschnitt so zu verengen, daß lediglich politische *oder* ökonomische *oder* soziale Komponenten der gegenwärtigen Entwicklung einbezogen werden. Vielmehr sind die ökonomische Wachstumskrise, die politische Legitimationskrise und mangelnde Partizipation der Bevölkerung an den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die soziale Verelendung und ökologische Zerstörung voneinander abhängig und müssen gemeinsam angegangen werden (siehe Wohlmuth 1992).

Auch die Mehrzahl der Analysen und Dokumentationen der SAP in Afrika verzichtet auf eine eindimensionale Darstellung (2). Oberflächlich läßt sich eine zunehmende Konvergenz der verschiedenen Lehrmeinungen und Ansichten feststellen; prozeß-orientierte Aspekte der Strukturanpassung und die Notwendigkeit der Gesamtsicht wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Faktoren sowie von Makro- und Mikro-beziehungsweise Haushaltsebene werden betont (siehe World Bank 1991). Trotzdem sind weiterhin grundlegend unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen zwischen dem von der Gebergemeinschaft favorisierten Weltbankansatz der *Strukturanpassung* und der afrikanischen Alternative der *Strukturentwicklung* (siehe UN-EC A 1989) immer noch unverkennbar. Insbesondere die Rolle des Staates bleibt kontrovers: die Weltbank favorisiert weiterhin Stabilisierungsprogramme und indirekte, nicht-diskriminierende staatliche Interventionen, Deregulierung und die Revitalisierung der Marktkräfte, wahrend die afrikanische Alternative im Gegenteil die Transformation von Produktions- und Verteilungsstrukturen sowie direkte Eingriffe in den Produktions- und Verteilungsprozeß, also selektive Subventionen, Preis- und Investitionsanreize zugunsten bestimmter Sektoren und sozialer Gruppen bevorzugt (Wohlmuth 1992). Dementsprechend wird auch der Erfolg der bisherigen Strukturanpassungspolitik je nach Position kontrovers diskutiert. Die einen sprechen von einem eklatanten Mißerfolg (UN-ECA1989; Parfitt 1990), die anderen von zwar bescheidenen aber signifikanten Erfolgen der bisher durchgeführten SAP (vgl. World Bank 1991).

Dabei lassen sich - grob vereinfacht - mehrere Fraktionen ausmachen:

- die Politiker westlicher Länder, denen die Einführung von zusätzlichen Parteien, die Durchführung freier Wahlen und die Installation eines Parlaments ausreichende Indizien für demokratische *und* wirtschaftliche Veränderungen sind, und die daher zusätzliche Mittel für die entsprechenden Länder bewilligen;

- die "Pragmatiker" oder "Quasi-Diplomaten" des *jet set* der nationalen und internationalen Entwicklungsagenturen, die als professionelle Hoffnungsträger eine permanente *ex ante*-Evaluierung der mit den Anpassungsländern vereinbarten Kompromisse vornehmen und zu in der Regel höchst erfreulichen Resultaten kommen, was ihnen, ihren Arbeitgebern und *last but not least* der Staatsklasse in den betroffenen Ländern nutzt;

- die "Theoretiker" unterschiedlicher *couleur*, die an Universitäten und Forschungseinrichtungen ihrem Broterwerb nachgehen und deren Arbeit darin besteht, widersprüchliche **Konzeptionen** und theoretische Lücken offenzulegen, ohne daß ihre Vorschläge diese Widersprüche beilegten oder diese Lücken schlossen;

- die "Techniker", die mit der Untersuchung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit beauftragten Fachkräfte, die keine Veränderungen in der Entwicklungsadministration bemerken, aber ständig aufgefordert werden, bei der Umsetzung ihrer Vorgaben doch auf die veränderten Rahmenbedingungen einzugehen und Vorschlage für die Verwendung der von den Politikern gewährten zusätzlichen Mittel zu machen.

Die Diskussionen innerhalb und zwischen diesen Gruppen bewegen sich häufig nicht auf der gleichen Ebene und führen von daher auch nicht zu faßbaren Ergebnissen. Deswegen müssen unter Anerkennung der geschilderten Interdependenzen demokratische Fortschritte und ökonomische Entwicklungen unterschieden und separat bewertet werden, um Erfolg oder Mißerfolg von SAP zumindest im regionalen Kontext vergleichbar zu machen und damit Perspektiven politischer und ökonomischer Instrumente aufzuzeigen. Unter Beibehaltung des Anspruchs einer umfassenden Betrachtungsweise werden hier im folgenden miteinander verflochtene externe und interne Ursachen der Beniner politischen und ökonomischen Krise idealtypisch herausgearbeitet. Die bisherigen Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse des Beniner SAP werden dargestellt und diskutiert im Hinblick darauf, welche Auswirkungen sie hatten. Schließlich wird untersucht, inwieweit ökonomische und politische Restrukturierung zusammenhangen.

2 Wege in die Wirtschaftskrise

2.1 Weltwirtschaftliche Entwicklung und Abhängigkeit

Die Wirtschaftskrise Benins 1st zunächst einmal Ausdruck einer gesamtafrikanischen Misere: der Anteil Afrikas an den weltweiten ausländischen Direktinvestitionen sank von 1960 bis heute von 5,5% auf unter 2%. Die Investmentrendite ging im gleichen Zeitraum von 3% auf 2,5% zurück, wahrend sie heute in Südostasien immerhin noch bei 22% liegt (Weltbank 1989; Hagemann 1990). Die gesamten privaten Investitionen des Kontinents halbierten sich im letzten Jahrzehnt auf 5 % des Bruttoinlandsproduktes oder 7 bis 8 Mrd. US$ pro Jahr. Das ist verständlich, wenn man bedenkt, daß gemäß Angaben der Weltbank die Investitionskosten in Afrika um 50 bis 100% hoher liegen als in vergleichbaren Regionen Südostasiens. Der gesamte Nettokapitaltransfer nach Afrika sank von 14 Mrd. US$ (1981) auf 3 Mrd. US$ (1989). Was den privaten Nettokapitaltransfer angeht, wurde Afrika Ende der 80er Jahre sogar zum Nettokapitalexporteur.

Unabhängig von der jeweils verfolgten Wirtschaftspolitik werden die Länder Subsahara-Afrikas zunehmend vom Weltmarkt abgekoppelt. Ohne Berücksichtigung Nigerias (wegen der besonderen Situation des Ölexportlandes) ist bis 1987 ihr Anteil an den Importen der OECD auf wenig mehr als 1% geschrumpft; noch 1965 betrug er knapp 3% (vgl. Scholler 1992).

In absoluten Zahlen verschiebt sich dieser Eindruck etwas, hat es doch bis 1980 kräftige Wachstumsraten der Gesamtausfuhr gegeben. Seit 1980 aber stagnieren auch die gesamten Exporterlöse; die Exportziffern verharren nahezu unverändert bei etwa 20 Mrd. US$. Afrika südlich der Sahara hat also an der Entwicklung des Welthandels nur unterdurchschnittlich partizipiert: es wird im Gegenteil zunehmend marginalisiert.

Somit kann man sagen, daß die vom *dependencia-Ansatz* vor Jahren als Voraussetzung eigenständiger Entwicklung empfohlene Abkoppelung vom Weltmarkt faktisch bereits vollzogen ist. Statt der erhofften Entwicklung hat sie jedoch genau den gegenteiligen Effekt. Die Marginalisierung Afrikas verstärkte sich weiterhin. Die Mehrheit der Afrikaner ist heute, gemessen am Bruttosozialprodukt pro Kopf, noch genauso arm oder armer als am Ende der Kolonialzeit.

Diese weltumfassenden Transformationsprozesse blieben nicht ohne Auswirkungen auf Benin, wenngleich es hier in den 60er und 70er Jahren zumindest im Agrarsektor zu einem wirtschaftlichen Aufschwung kam. Die Palmolproduktion, bereits durch Initiativen der Konige von Dahomey in vorkolonialer Zeit als Substitut der schwindenden Einnahmen aus dem Sklavenhandel systematisch gefordert und fest im bäuerlichen Produktionssystem verankert (siehe Coquery-Vidrovitch 1971), war auch bis in die 70er Jahre die Hauptdevisenquelle Benins. Die anfänglichen Produktionssteigerungen bei Baumwolle, Erdnüssen und Kaffee, mitbedingt durch beträchtliche Subventionen des Staates und ausländischer Geber (insbesondere Frankreichs), waren in den 70er Jahren beeindruckend und halfen das Defizit der Handelsbilanz zu reduzieren (Marches Tropicaux 1990). Die zunehmende Konkurrenz asiatischer Länder auf dem Weltmarkt (zum Beispiel für Palmöl), die Verstaatlichung der Palmolplantagen, Reglementierung der Ankaufpreise, Schmuggel, sich verschlechternde *terms of trade* fur Kakao und Ölpalmprodukte bewirkten in den 80er Jahren jedoch einen Niedergang der Agrarexporte, von der nur die Baumwollproduktion ausgenommen ist, die weiterhin von dem franzosischen Staat durch Subventionierung der vor- und nachgelagerten Dienste gefordert wird.

So hat auch Benin seine Güterausfuhr zwischen 1980 und 1989 kaum ausdehnen können. Der Wert der gesamten Exporte lag 1980 bei 222 Mio. US$; er wurde für 1989 und 1990 auf etwa die gleiche Hohe geschatzt (World Bank 1990:46).

Über die Hälfte der Exporte entfallen auf die Produkte Baumwolle, Kakao und Palmöl, wobei die Baumwolle liber 40 % (1990beinahe 80 %) der gesamten Exporte repräsentieren (World Bank 1989:247). Die Exporte von Palmöl stagnieren seit 25 Jahren, unter anderem deswegen, weil der Ölpalmenanbau in Benin nicht die geeigneten klimatischen Voraussetzungen vorfindet; zum anderen aber auch, weil die verstaatlichten beziehungsweise von Zwangsgenossenschaften bewirtschafteten Plantagen in einem heruntergekommenen Zustand sind und ihre Rehabilitation unter den gegenwärtigen Preiskonstellationen sowie den ökologischen und ökonomischen Bedingungen nicht rentabel ist. Kakao ist von untergeordneter Bedeutung für den Agrarsektor: die Exporterlöse entstanden nur dann (zu den Zeiten des Kakaoabkommens), wenn die Erzeugung von Kakao in den Nachbarländern Togo, Nigeria oder Ghana die jeweiligen Quoten überstieg und deswegen ein Teil der Ernte nach Benin geschmuggelt wurde.

Benins Ökonomie ist dadurch in zunehmendem Maß von Baumwolle abhängig geworden. Die Exporte in Hohe von 40.000 bis 80.000 Tonnen (1990/91: 147.000 Tonnen) repräsentieren jedoch lediglich ein Zehntel der Gesamtausfuhren des

frankophonen Afrika, welche wiederum nur ein Zwölftel des gesamten Welthandels mit diesem Produkt ausmachen (vgl. Marches Tropicaux 1990:1882 ff.). Der Markteinfluß Benins ist daher marginal, wohingegen die Preisbildung für Baumwolle auf dem Weltmarkt - sofern nicht Abnahmeverpflichtungen Frankreichs und anderer EG-Staaten dies kompensieren - für Benin sehr entscheidend ist. In der Tat weist die Baumwollpreisentwicklung zwischen 1980 und 1990 starke Schwankungen auf, die aber für die chronisch defizitäre Handelsbilanz nicht verantwortlich gemacht werden können.

Die hier angeschnittenen ökonomischen Faktoren sind freilich nur ein Aspekt der "afrikanischen Krise", deren weitere - ebenso wichtige - soziale, politische und ökologische Faktoren bereits 1988 in der *Deklaration von Khartoum* angesprochen wurden (siehe Wohlmuth 1992). So bewirkte zum Beispiel die Einrichtung überseeischer Handelshäuser in Benin bereits in der Kolonialzeit ebenso wie die Vermarktung durch staatliche Ankaufsysteme nach der Unabhängigkeit, daß sich eine Mittelschicht heimischer autonomer Kaufleute in Dahomey nur ansatzweise herausbilden konnte und ein Großteil der kleinen Schicht ausgebildeter und motivierter Unternehmer und Fachkräfte emigrierte. Die jahrzehntelange Unterstützung autokratischer zentralistischer Regierungsformen durch die Geber war in Benin - ebenso wie im benachbarten Togo - einer eigenständigen Entwicklung des Landes eher abträglich.

Eine inadäquate wirtschaftspolitische Beratung oder gar die Oktroyierung falscher Wirtschafts- und Entwicklungskonzepte durch die Geber, allen voran durch die Weltbank beziehungsweise den IMF, wird heute von letzteren mehr oder weniger selbstkritisch zugegeben (siehe Weltbank 1991); beides zahlt ebenfalls zu den externen Faktoren, die wesentlich zum Weg Afrikas in die Krise beigetragen haben.

2.2 **Regionale Effekte**

Die wirtschaftliche Situation Benins weist auch insofern eine Besonderheit auf, als es durch seine geographische Lage als Transitkorridor zwischen dem Atlantik und den nördlichen Sahel-Staaten (Burkina Faso, Niger) sowie zwischen den benachbarten "Wirtschaftsgiganten" Nigeria und Ghana aus der Wirtschaftsblüte der Exportökonomie dieser Staaten in den 70er Jahren Nutzen ziehen konnte. In gleichem Maße beeinträchtigte aber der Rückgang der Handelsaktivitäten dieser Nachbarn auch die Beniner Wirtschaft.

Insbesondere die ökonomischen Probleme des großen Nachbarn Nigeria verursachten Rückschlage in Benin. 1984 schloß Nigeria zeitweise (bis 1986) seine Grenzen und wies auch die bis dahin im Industriesektor arbeitenden Beniner aus. Die Kaufkraft des Naira nahm immer mehr ab und führte zu einer teilweisen Umkehr der (Güterströme (Codo 1986:14): Mais und Bohnen konnten nicht mehr nach Nigeria exportiert werden, was bis dahin zu einer tendenziellen Stabilisierung der Preise dieser Nahrungsgüter geführt hatte; im Gegenteil drückten jetzt Maisimporte auf die Preise des städtischen Markts von Cotonou, da Nigeria - sozusagen im Zuge einer

„nachholenden Entwicklung" - mit der massiven Forderung seiner landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung begonnen hatte. Die abnehmende nigerianische Wirtschaftskraft führte aber auch dazu, daß getroffene Abnahmevereinbarungen beispielsweise für Zement und Zucker aus gemeinsamen Industrieprojekten nicht eingehalten wurden.

2.3 Interne ökonomische Determinanten der Wirtschaftskrise

Der Zusammenbruch der Finanzinstitutionen

Der endgültige Niedergang wurde eingeleitet und offengelegt durch die tiefgreifende Krise des Beniner Bankensystems. Die Regierung verfugte seit 1975 über drei große Banken, die *Banque Commerciale du Benin* (BCB), die *Banque Beninoise de Developpement* (BED) und schließlich die *Caisse Nationale de Credit Agricole* (CNCA), die für den landwirtschaftlichen Sektor zuständig war.

Als erste- Bank stellte 1987 die CNCA ihre Zahlungen ein. Nach achtjährigem Bestehen war es ihr mit staatlicher Unterstützung gelungen, einerseits die *Caisses Regionales et Locales de Credit Agricole Mutuel* (CRCAM/CLCAM) durch eine Depotpflicht „auszusaugen", zum anderen wurden Regierungsvertretern und Staatsunternehmen hohe Kredite gewahrt, die in der Regel nicht zurückflossen.

Die Einleitung der Liquidation der CNCA führte zur Sperrung von Einlagen der CRCAM/CLCAM in Hohe von ca. 565 Mio. FCFA, so daß 1988 auch die Aktivitäten der ländlichen Sparkassen quasi zum Erliegen kamen und ein massiver Vertrauensverlust der ländlichen Bevölkerung die Folge war. Zwar konnten bis Ende 1989 159 Mio. FCFA über Rückzahlungen aufgebracht werden, aber auch dies reichte nicht aus, um die Finanzlücke zu schließen, die durch Mismanagement auf ca. 2,49 Mrd. FCFA angewachsen war, und um dem einsetzenden Run auf die ländlichen Sparkassen zu begegnen.

Im Herbst 1989 und im Sommer 1990 mußten dann nacheinander die BED und die BCB ihre Schalter schließen. Vorher wurde noch versucht, durch die Bestellung französischer (!) Administratoren und die Stundung von Außenstanden wenigstens die BCB zu retten, was aber spätestens nach dem Kassensturz unmöglich erschien: etwa 100 Mrd. FCFA fehlten, zu viel für die Feuerwehrfonds der Entwicklungszusammenarbeit. Allein die BCB schlug mit 63 Mrd. FCFA zu Buche.

Schuld war nicht nur das Mismanagement der Direktionen, sondern in besonderem Maße auch Unterschlagungen, die von Vertrauensleuten und Würdenträgern aus Kerekou-Regierung und Administration begangen wurden. Und schließlich waren ungedeckte exorbitante Kredite an mit der Regierung verbundene Unternehmen, Staatsbetriebe und Privatpersonen mitverantwortlich für das Ausbluten der Finanzinstitutionen.

Die Schwache des formellen industriellen Sektors

Die einzigen staatlichen Unternehmen, die noch einigermaßen rentabel funktionieren, sind diejenigen, die ein Monopol genießen, welches aufgrund spezifischer Charakteristika der Produkte nicht durch Schmuggel etc. aufgebrochen werden kann: die Strom- und Wasserversorger. Alle anderen Staatsbetriebe befinden sich entweder in Liquidation oder werden ohne große Hoffnung auf eine durchgreifende Besserung rehabilitiert.

Ein wichtiger Grund für die mangelnde Rentabilität vieler dieser Unternehmen ist wiederum die Stärke der nigerianischen Konkurrenz. Der industrielle Sektor des großen Nachbarn ist nicht zuletzt aufgrund der Verfügbarkeit von Erdöl und eines Binnenmarktes von 88 Mio. Menschen weit entwickelt, und seine Wirtschafts- und Wahrungspolitik, die sich bisher von der Benins deutlich unterschied (Inkonvertibilität des Naira, ständige, aber nicht vorhersehbare Abwertungen, Importkontingentierungen), setzt Benin einem harten Wettbewerb aus, auf den es mit einer Preisanpassung nach unten reagieren muß, ohne freilich große Möglichkeiten der Kostensenkung zu haben. Sicherlich sind auch andere Faktoren für die prekäre Situation des Beniner Industriesektors mitverantwortlich, die schon bei der Konzeption von Industrieprojektenbeginnen (vgl. Anson-Meyer 1983:59 f.) und sich über schlechtes Management, staatliche Gängelung etc. erstrecken; festzuhalten bleibt, daß die Industrie nicht zum "Motor der Beniner Entwicklung" werden konnte, sondern im Gegenteil Ressourcen aus der Landwirtschaft (vgl. o. zum CNCA-Bankrott) und der internationalen Zusammenarbeit zog, ohne eine entsprechende Leistung zu erbringen.

Die Situation in der Landwirtschaft

Die Beniner Landwirtschaft weist keine einheitliche Entwicklungsrichtung auf. Für den Bereich der Grundnahrungsmittel, das heißt der Ernährungssicherung, muß von einer langsamen Erosion des Selbstversorgungspotentials ausgegangen werden (Soule 1991:52). In der Produktion des hauptsachlichen *cash crop* Baumwolle ergaben sich dagegen wegen der massiven Unterstützung durch den Staat und ausländische Geber hohe Steigerungsraten, die nicht nur den Produzenten Gewinn verschafften, sondern auch die mit Transport, Verarbeitung und Export befaßten Institutionen finanzieren konnten. Die Entwicklung im Agrarexportsektor hatte nur geringe Ausstrahlungseffekte auf die anderen landwirtschaftlichen Subsektoren.

Für den größten Teil des ländlichen Raums haben sich durch den wirtschaftlichen Niedergang der Volkswirtschaft die Determinanten kaum verändert. Die Preise für die meisten Grundnahrungsmittel haben sich über die letzten Jahre nominell nach unten bewegt beziehungsweise sind gleichgeblieben. Diese auf den ersten Blick erstaunliche Tatsache ist darauf zurückzuführen, daß die zunehmende Nachfrage in den Städten durch den Import von Getreide, vor allem Reis, kompensiert wurde. Auf die lokale Produktion hat das, soweit erste Untersuchungen zeigen, einen langfristig negativen

Einfluß auf den Markt gelangen nur mehr klimatisch bedingte Überschüsse an Mais; eine ausgesprochene Marktproduktion findet kaum noch statt (vgl. Preuß/Weltzien 1990) (3). Die Subsistenzproduktion dagegen war bislang nicht gefährdet: trotz ernster Degradation der Boden, besonders bei den Anbauflachen im Süden, reicht die landwirtschaftliche Produktion zur Bedarfsdeckung (noch) aus, von leichten saisonalen Engpassen und latenter Fehlernahrung durch Proteinmangel einmal abgesehen.

Die Landwirtschaft tragt mit der Baumwollproduktion an hervorragender Stelle zur Devisenerwirtschaftung Benins bei; für ihre anderen Produkte, insbesondere für die der Ernährungssicherung dienenden lokalen Getreide, findet sie auf den städtischen Markten nicht genügend kaufkräftige Nachfrage.

Die Rolle der Administration

1988 betrug allein der "graue Staatshaushalt" der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) - ohne die beträchtlichen zusätzlichen mehr oder weniger versteckten Budgethilfen für Benin - 75% der Einnahmen der Zentralregierung (siehe Bierschenk/ Elwert/ Kohnert 1991:159). Staatliche Entwicklungsplane wurden zwar - mit ausländischer Expertise - ausgearbeitet, aber sie verschwanden meist, spätestens mit dem jeweils verantwortlichen, in Ungnade gefallenen Minister, in der Versenkung (vgl. Goldberg/Maier 1990). Oft ermöglichte erst diese massive Entwicklungshilfe eine inadäquate Verwendung eigener Ressourcen, wie die Aufblähung des Personals im öffentlichen Dienst von 9.000 im Jahre 1972, als Kerekou die Macht übernahm, auf gut 47.000 zum Zeitpunkt seiner Abdankung 17 Jahre später; dabei sind die 8.000 Staatsdiener in den öffentlichen Unternehmen sowie die Armee, die von 2.000 (1972) auf 12.000 (1989) anwuchs, noch nicht einmal mitgezahlt. Mittlerweile werden 90% der Staatseinnahmen für die Personalausgaben verbraucht (siehe Vieyra 1991:23).

Eine Aktendurchsicht des Arbeits- und Finanzministeriums ergab 1991 gemäß den Angaben des damaligen Planungsministers Paul Dossou, daß 300 Personen fälschlicherweise bezahlt wurden und vermutlich weitere 1.900 Verstorbene beziehungsweise aus dem Dienst Entlassene weiterhin auf den Gehaltslisten stehen *(The Courier* 128.1991:26) (4).

2.4 Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen

Die Demokratisierungsbewegung in Benin ist zwar ohne die geänderten weltpolitischen Rahmenbedingungen kaum denkbar, sie beruht aber - wie im Folgenden zu zeigen ist - auch auf spezifischen, typisch "afrikanischen" Faktoren, die wir allerdings in leicht abgewandelter Form und in anderen Entwicklungsepochen auch in anderen Kontinenten finden.

Es wäre falsch zu glauben, der Kampf um die politische Selbstbestimmung der afrikanischen Volker habe erst Ende der 80er Jahre begonnen. Vielmehr ist die

Kolonialgeschichte ebenso wie die Zeit nach Erringung der nationalen Unabhängigkeit eine Geschichte der ständig erneuten Auseinandersetzung mit diesem Thema. Etwas überspitzt hat das der afrikanische Politologe C. Ake kürzlich formuliert: Was sich geändert habe, seien nicht die realen gesellschaftspolitischen Bedingungen in Afrika, sondern die Art und Weise, wie sie von der Außenwelt wahrgenommen wurden (Ake 1991:13). Die demokratische Opposition wurde bis Ende der 80er Jahre immerhin mehr oder weniger systematisch von den afrikanischen Staatsklassen in trauter Eintracht mit den davon direkt profitierenden Weltmachten unterdrückt. Die heute von den ehemaligen Kolonialmachten hofierte neue Generation afrikanischer Staatsmänner, wie der Beniner Ministerpräsident Nicéphore Soglo oder der Oppositionsführer Tevéodjré, stammt nicht von ungefähr aus dem Heer der in das Exil verbannten oder emigrierten Angehörigen der Elite der afrikanischen Opposition. Daher kann man die Enttäuschung der alten Autokraten, von Kerekou über Eyadéma bis hin zu Mobutu und Hassan II über die plötzliche politische Kehrtwendung ihrer bisherigen Steigbügelhalter nur zu gut verstehen (5).

Obwohl viele afrikanische Staaten bei ihrer Unabhängigkeit die formalen politischen und administrativen Strukturen ihrer jeweiligen Kolonialherren übernahmen, sind demokratische Grundprinzipien, wie wir sie aus den westlichen Industrieländern kennen, nie wirklich verankert gewesen. Afrikaner wie Ugandas Präsident Y. Museveni, ehemaliger OAU-Vorsitzender, meinen gar, Afrika habe die "Stammes-Stufe" *(tribal stage)* politischer Entwicklung noch nicht überwunden (zitiert nach *Development Forum* Juli/Aug. 1991:13). Dabei dürfen wir allerdings nicht übersehen, daß Formen der Gewaltenteilung und Öffentlichkeit auch als "Stammestraditionen" zu finden sind.

Die demokratische Fassade vom Volk legitimierter politischer Institutionen brach denn auch in den meisten Ländern bald nach der Unabhängigkeit zusammen und machte Militärdiktaturen oder "sozialistischen" Einheitsregimen (in Benin ab 1972) Platz. Letztere waren faktisch oft nicht einmal Einparteiensysteme, sondern reduzierten sich durch Usurpation der Macht in der Partei schnell auf die Person eines Despoten. Ob diese Länder sich auf eine demokratische Tradition in vorkolonialer Zeit berufen können, wie viele Afrikaner meinen, sei dahingestellt. Die Könige des Abomey-Reiches im Süden des ehemaligen Dahomey verhielten sich sicherlich ungleich despotischer als Ex-Staatsprasident Kerekou, der sich allerdings gerne auf die Tradition seiner vorkolonialen Vorgänger berief und eines ihrer Wappentiere, das Chamäleon, als persönliches Signum wählte (6).

Die politische und administrative Struktur des Beniner Staates läßt sich nach Elwert (siehe Bierschenk/Elwert/Kohnert 1991) als *Kommandostaat* charakterisieren. Verwaltungshandeln hat spätestens seit dem Beginn der Kolonialzeit, in Benin bereits seit dem König Guezo (1818-1858), der im alten Abomey-Reich ein ausgefeiltes, bis in die kleinsten Dorfer reichendes Planungs-, Verwaltungs- und Abgabensystem etablierte (siehe Polanyi 1975:261-85), ähnliche Strukturen wie militärisches Handeln.

Prinzipiell darf nur das, was ausdrücklich angeordnet wurde, gemacht werden. Ob die jeweilige Anordnung legal ist, das heißt den geltenden Gesetzen oder formalen Rechtsnormen entspricht, ist zweitrangig. Selbst Handeln, das nicht vom gerade aktuellen Machthaber angeordnet wurde, ist suspekt und unterliegt der Strafandrohung. Dem Untergebenen oder Klienten obliegt es nachzuweisen, daß die alten Anordnungen vergangener Chefs auch noch im Interesse des neuen Entscheidungsträgers liegen. Der Normalbürger hat faktisch ohnehin keinen Anspruch auf die Dienstleistungen der Verwaltung oder der Politiker, wenn er nicht bereit ist, diese auch zu honorieren und beharrlich über den gesamten Instanzenweg zu verfolgen. Im Extremfall geht das so weit, daß die Kader einer Regionalentwicklungsbehörde in Benin den Bauern die Zeit der Aussaat für die wichtigsten Anbaufrüchte verordnen und sich beklagen, wenn die Bauern trotzdem "anarchisch und ungeordnet" - entsprechend ihren familiär und lokal unterschiedlichen Bedingungen - die Saat in die Erde bringen (siehe Bierschenk/ Elwert/Kohnert 1991). Die rechtsstaatliche Form der Staatsverfassung wurde Ländern wie Benin von den Kolonialherren übergestülpt; sie ist nicht von innen heraus gewachsen. Ihre Einhaltung entspricht - zumindest bislang nicht - dem Interesse der Herrschenden. Im Konfliktfall siegt in der Regel deren vorrangiges Bezugssystem, das "traditionelle" informelle System von Klientelbeziehungen und Pfründenwirtschaft. Letzteres ist freilich auch nicht so fest in der afrikanischen vorkolonialen Tradition verankert, wie manche Autoren glauben. Vielmehr wurde das Klientelsystem von den ehemaligen Kolonialherren - insbesondere in den Ländern der britannischen *indirect rule* - systematisch verstärkt und gefestigt (siehe Kohnert 1982). Dementsprechend haben sich die meisten Regimes in Afrika durch generationenlange Ausbeutung und brutale Repression jeglicher politischer Opposition soweit vom Volk entfernt, daß insbesondere die ärmeren Schichten der Bevölkerung jeden Kontakt mit der Staatsmacht möglichst vermeiden. Sie entwickeln allenfalls eine passive Nehmermentalität, bei der es darum geht, das Maximum aus dem Geber herauszuholen (siehe Elwert-Kretschmer/Elwert 1991). Diese "Nehmermentalität" hat in Benin eine ausgeprägte historisch gewachsene Komponente. Die sich als sakrosankt gebenden Staatsrepräsentanten und der öffentliche Dienst *(Axosuzo* oder *Yovozo*, "Arbeit des Königs" oder "des Weißen" in Fongbe) symbolisieren, ebenso wie der Gott des Reichtums, *Dan* (die Schlange), die Potenz, reich zu werden; aus ihr ihr gilt es - vollig legitim - das Maximum herauszuholen (pers. Inf. L. Sehoueté). Dabei bleibt die Festigung des Vertrauens auf die eigene Kraft in der Regel auf der Strecke. Entwicklungshilfe wird in Staaten wie Benin, die durch jahrzehntelange Mißwirtschaft und verschlechterte wirtschaftliche Rahmenbedingungen seit Jahren am Tropf der Entwicklungshilfe hangen (siehe Bierschenk/Elwert/Kohnert 1991), von der herrschenden Elite ebenso wie von den "ländlichen Armen" als Beute betrachtet, die man den Gebern - manchmal im Kampf mit konkurrierenden Klientelfraktionen - abjagt (vgl. Beck 1990).

Solch eine Pfründenwirtschaft ist vorrangig auf dem Interesse an der Ressourcenaneignung und weniger - wie etwa im Lehnsfeudalismus - auf dem Erhalt persönlicher Bindungen und Macht aufgebaut. Primar sind nicht personale Treuebeziehungen zum Ranghöheren in der Klientelordnung, sondern die Fähigkeit, aus den Pfründen (zum Beispiel Beamtenstellen, Entwicklungsprojekte, Im- und Exportlizenzen etc.)

Renten zu erzielen. Diese werden vorrangig nach dem Ertrag geschätzt und nach Leistung vergeben (Pfründenhandel; siehe M. Weber 1957:148-52).

Dementsprechend sind auch die 1991 neu gewählten Beniner Staatsorgane in erster Linie eine Vertretung der Staatsklasse oder der urbanen Elite des Landes, kurz der ohnehin schon Privilegierten. Das neue Beniner Parlament wird bereits ironisch das "intellektuellste Parlament der Welt" genannt. Praktisch alle 64 Parlamentsmitglieder sind Graduierte, die zum größten Teil bereits schon vorher (zwischen 1960 und 1990) eine politische Rolle gespielt haben und überwiegend alter als 50 Jahre sind *("les anciens de la vie politique beninoise"*, Raynal 1991:21). Bei der Wahl der Volksvertreter spielten offensichtlich weniger die Programme der 21 verschiedenen im Parlament vertretenen politischen Parteien eine Rolle, die sich ohnehin allenfalls in den Slogans und demagogischen Versprechungen unterschieden, als vielmehr die ethnische und regionale Abstammung (die Verteilung von 59 der 64 Sitze in der Nationalversammlung entspricht diesem Regionalismusprinzip, wobei der "Süden" die absolute Mehrheit hat; siehe Raynal 1991:20). Formell kämpften die neuen Machthaber zwar für ein Mehrparteiensystem, faktisch votierte die überwältigende Mehrheit der politischen Klasse Benins aber doch für die Beibehaltung des Einparteienstaates im Gewand der Präsidialdemokratie, wie der Präsident der Nationalkonferenz mit Bedauern vermerkte (siehe Souza 1991:21). Anfangs waren nur sieben Abgeordnete bereit, sich in der Opposition zu engagieren. Der großen Mehrheit war mehr daran gelegen, an die Topfe der Macht zu gelangen. Partikularinteressen und das alte Klientelsystem wurden somit keineswegs geschwächt, sondern weiter konsolidiert. Man mag sich zu Recht fragen, ob unter diesen Umstanden die von Soglo nach seinem Amtsantritt geforderte "Moralisierung und Transparenz des politischen und wirtschaftlichen Lebens" nicht von vornherein illusionär ist.

Allerdings haben die vergangenen Anstrengungen auf dem Gebiet des Ausbildungssektors, der sich weitgehend an den kolonialen Schul- und Universitätssystemen orientierte, zur Herausbildung eines intellektuellen Mittelstandes beigetragen, der nicht mehr automatisch damit rechnen kann, an den Pfründen der Staatsadministration teilzuhaben oder auch nur eine den Lebensunterhalt sichernde Beschäftigung in diesem Sektor zu finden. Nicht zuletzt diese düsterer werdenden Perspektiven des intellektuellen Kleinbürgertums haben den Brandsatz für den - wie Kerekou sagte - "zivilen Staatsstreich" in Benin und in anderen frankophonen afrikanischen Staaten gelegt. Insbesondere die jungen - von Arbeitslosigkeit bedrohten - Studenten und Akademiker pochen heute auf Gleichheit der Startchancen, die Einhaltung rechtstaatlicher Normen und suchen nach politischen Organisationsformen, um eine starkere Beteiligung an der politischen Macht durchzusetzen.

3 Das Strukturanpassungsprogramm für Benin

Noch bevor sich durch den Zusammenbruch der Beniner Staatsbanken und die Einstellung der Gehaltszahlungen an Beamte und Angestellte des Staates das ökonomische Aus offenbarte, wurden bereits Gespräche mit den Bretton-Woods-

Institutionen geführt, um diese zu Beistandszahlungen beziehungsweise zu verstärktem Engagement zu bewegen, ohne jedoch ein SAP ausdrücklich anzustreben. 1987 und 1988 wurden dann auch ordnungspolitische Maßnahmen eingeleitet, die eine deutliche Abkehr von der bis dahin verfolgten Entwicklungsstrategie bedeuteten (vgl. dazu Goldberg/Maier 1990:75 f.).

In der Außenwirtschaft wurden die Aufhebung des Exportverbots fur Lebensmittel verfügt und Importsteuern statt der bisherigen quantitativen Einfuhrbeschränkungen eingeführt. In der Binnenwirtschaft kam es zum Wegfall staatlicher Preisbindungen mit Ausnahme weniger Produkte. Die Subventionen fur landwirtschaftliche Vorleistungen wurden ausgesetzt. Im Bereich der staatlichen Administration wurde ein Lohn- und Einstellungsstopp verhängt, was auch zur Aussetzung der Übernahmegarantie für Universitätsabsolventen führte. Diverse Prämien und Sonderleistungen für Beamte wurden abgeschafft. Weil diese Maßnahmen aber nicht ausreichten, den wirtschaftlichen Niedergang aufzuhalten und externe Geber zu verstärktem Engagement zu bewegen, beugte sich die Kerekou-Regierung dem Verdikt von IMF und Weltbank und unterzeichnete das erste SAP.

3.1 Ziele des SAP für Benin

Die Ziele des Ende 1988 für eine Laufzeit von drei Jahren vereinbarten und im Mai 1989 unterzeichneten ersten SAP (SAP1) für Benin sind: (7)

- die Reduktion des staatlichen Apparates auf seine originären Aufgaben;
- die Verbesserung des staatlichen Investitionsmanagements;
- die Restrukturierung des Bankensystems;
- die Reform der staatlichen Wirtschaftspolitik hin zu einer stärkeren Forderung des privaten Sektors.

Sie orientieren sich an den folgenden quantitativen Zielvorgaben:

- die Wachstumsrate des BIP erreicht 3% p. a.;
- dielnvestitionsquoteerhohtsichvonll,5 % (des BIP von 1988) auf 13 %(1992);
- die Sparquote steigt von 3,3% auf 5%;
- das Leistungsbilanzdefizit in Hohe von 9,6% des BIP wird auf 7,6% abgebaut;
- die Beniner Ökonomie wird durch Produktionskostensenkungen wettbewerbsfähiger.

3.2 Maßnahmen zum Erreichen der angestrebten Ergebnisse

Das Bankensystem und der Finanzsektor

Um das ländliche Kreditwesen nicht vollends zu liquidieren, unterstützten die europäischen Geber in Zusammenarbeit mit der Weltbank Beniner Initiativen, die auf eine Rehabilitierung der CRCAM/CLCAM zielten. Wesentliche Elemente der ländlichen Sparkassen sollten (wie bis 1975) der Charakter der Gegenseitigkeit *(caractere mutualiste)* und die genossenschaftliche Trägerschaft sein, was gegen den erheblichen Widerstand Beniner Regierungsvertreter auch durchgesetzt wurde. Entsprechende Verordnungen des Finanzministers wurden schließlich mit der Verabschiedung eines Rehabilitierungsprojektes honoriert, welches einen Leistungsrahmen von bis zu 3,2 Mrd. FCFA umfaßt und das verlorengegangene Vertrauen der ländlichen Bevölkerung in das Kreditsystem wiederherstellen soll.

Bereits während des Niedergangs des staatlichen Bankensektors konnten sich vier private Banken in Cotonou etablieren: Im Herbst 1989 wurden *Financial Bank*, *Bank of Africa-Benin* (BOA) und *ECOBANK* zugelassen; im Februar 1990 folgte die *Banque Internationale du Benin* (BIB). Die endgültige Liquidierung der BCB im Sommer 1990 und die Verabschiedung eines neuen Bankengesetzes mußten freilich abgewartet werden, bis die Geschäftsvorfälle der neuen Banken ein normales Maß erreichten. Gleichzeitig wurde versucht, durch die Einrichtung eines im wesentlichen extern finanzierten *Fonds d'Indemnisation et de Rehabilitation* (FIR) die in BCB und BED verlorengegangenen Einlagen kleiner Sparer, aber auch die Guthaben der internationalen Hilfsorganisationen wenigstens teilweise zurückzuzahlen.

Maßnahmen im Bereich der Staatsunternehmen

Der Rückzug des Staates aus dem Produktions- und Handelssektor ist eingeleitet worden. Von den insgesamt vierzig Unternehmen wurde für drei die Liquidation eingeleitet. Bei sieben Unternehmen bestehen Privatisierungsabsichten; die Angebote werden derzeit geprüft. Diese Verfahren können noch eine geraume Zeit in Anspruch nehmen; konkrete Schritte erfolgten bisher lediglich bei der Zigarettenfabrik MANUCIA, die an einen externen Investor übergeben wurde, und der Textilfabrik SOBETEX, deren Staatsanteile abgestoßen wurden. Für die Zuckerfabrik SSS in Save wurde ein Rehabilitierungsplan erarbeitet. Die Brauerei LA BENINOISE wurde - gegen Bedenken des Parlaments - im Januar 1992 verkauft.

Angesichts der strukturellen Probleme des gesamten Industriesektors ist an eine schnelle Privatisierung der meisten Firmen nicht zu denken: zur Übernahme stehen weder ausländische noch Beniner Investoren bereit. Außer für die Schlusselbereiche Energie- und Wasserversorgung, die Dienstleistungen im Versicherungs- und Verkehrssektor sowie den Handel mit Baumwolle und Palmöl, deren staatliche Trägerschaft nicht in Frage gestellt ist und deren Umgestaltung entsprechend der altbekannten Trägerstrukturforderungsinstrumente von Weltbank, EG und bilateralen Gebern erfolgen wird, bietet sich eigentlich nur die stille Liquidation an.

Die gemachten Fortschritte sind jedenfalls bescheiden, wenn bedacht wird, daß diese Politik auch ohne SAP seit 1987 verfolgt wurde und es ein separates Vorhaben der Weltbank gibt, welches nur zu diesem Zweck mit 15 Mio. US$ ausgestattet ist.

Die Anpassung der staatlichen Administration

Während in vielen Ländern die Politiker soziale Auswirkungen der SAP auf den ausgeübten Zwang der Bretton-Woods-Institutionen zuruckführen und daher andere zu Sündenbocken machen konnten, geschah in Benin das Gegenteil: Das SAP wurde von Kerekou selbst als *"notre programme d'ajustement structureF* in Radiospots und bei anderen Gelegenheiten als ureigenste Beniner Angelegenheit verkauft. Die neue Regierung Soglo ging dagegen etwas auf Distanz und setzte sich insbesondere bei den Reformauflagen des Programms für die Administration offen gegen IMF und Weltbank zur Wehr, um die Loyalität der Staatsdiener nicht zu verlieren.

Die Auflage, bis Ende 1990 etwa 2.500 Beamte zu entlassen, war denn auch die am heftigsten diskutierte Frage bei allen Gesprächen um die Restrukturierung der Verwaltung. Das Programm zur Abspeckung des öffentlichen Dienstes verlief jedoch nicht wie geplant, zumal die zur Entschädigung vorgesehenen Mittel (3,2 Mrd. FCFA der EG und Deutschlands) nur 1.590 vorzeitige Entlassungen abdeckten. Das lag unter anderem daran, daß der Staat mehr "teure", das heißt ausgebildete Angestellte und Akademiker verlor als geplant war. Manch einer von ihnen verdiente sich eine "goldene Nase" mit zum Teil über 10 Mio. FCFA Entschädigung *(The Courier* 128.1991:25), während im Durchschnitt pro Person 2,7 Mio. FCFA gezahlt wurden. Auch die untersten Schichten der Staatsdiener, deren Lohn zur Sicherung ihres gewohnten Lebensniveaus schon lange nicht mehr ausreichte, wie etwa die Landwirtschaftsberater, waren an einem "vergoldeten Abgang" aus dem Staatsdienst sehr interessiert. Die oberen Chargen schoben dem aber bald einen Riegel vor, weil sie einen Massenexodus ihrer Ausführungsorgane auf dem Lande befürchteten, der ihre eigene Daseinsberechtigung in Frage gestellt hatte. Frauen waren von den Personalkürzungen überdurchschnittlich betroffen, wobei nicht klar ist, ob sie wegen der erwarteten Vorteile freiwillig ausschieden. Während der Anteil der Frauen im Beniner Staatsdienst 6% ausmacht, lag ihr Anteil an den Personalkürzungen zwischen 1987 und 1990 bei 21 % (ECA 1991:6).

Für die zweite Welle des *programme de depart volontaire* standen weitaus weniger Mittel pro Abzufindendem bereit, was die Bereitschaft zum freiwilligen Abschied aus dem Staatsdienst reduzierte. Um die Vorgaben des SAP zu erreichen (8), mußten Entlassungen ausgesprochen werden. Davor aber wurde zurückgescheut. Zunächst einmal wurden die Institutionen im Sommer 1991 nach Karteileichen durchkämmt, das heißt, die Angestellten mußten bei einer eine Woche im Voraus angekündigten Inspektion an ihrem Arbeitsplatz angetroffen werden, sonst wurden sie von den Gehaltslisten gestrichen. Im selben Zeitraum wurde beschlossen, die Inhaber "falscher" Diplome und Abschlußzeugnisse aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen. Auch diese Maßnahmen trugen nicht zur erforderlichen Abspeckung bei, so daß die neueste Variante zur Umgehung von Entlassungen jetzt ist, ähnlich den in Deutschland täglich neuen Enttarnungen von Stasi-Verbindungen, die *PRPB-connections* mancher Beamter aufzudecken, um herauszufinden, ob fachliche Eignung oder persönliche Beziehungen zu höheren Chargen des *Parti de la Revolution Populaire du Benin* für die Stellenbesetzung entscheidend waren. Die Diskussionen halten an;

zu einer Restrukturierung wesentlicher Ministerien und zu bemerkenswerten Entlassungen ist es nicht gekommen.

4 Bewertung der bisherigen Ergebnisse der Strukturanpassung

Aufgrund der laufenden Verhandlungen der Beniner mit bi- und multilateralen Gebern über die weitere Finanzierung des wirtschaftlichen Erholungsprozesses, bei dem nicht nur ständig neue Kompromisse ausgehandelt, sondern auch neue "geschonte" Zahlen präsentiert werden, ist eine aktuelle Bewertung natürlich mit Restriktionen behaftet. Zunächst wird dargestellt werden, daß es durchaus zu Veränderungen gekommen ist, ohne damit zu sagen, daß dies auf erfolgreich durchgeführte Komponenten des SAP zurückgeführt werden kann.

4.1 Die wirtschaftlichen Auswirkungen

Obwohl die Ausgaben der Zentralregierung niedriger waren als programmiert, wuchs das Gesamtdefizit 1989 noch einmal sehr stark an (vgl. Tab. 1 und 2), was im wesentlichen auf den starken Einnahmenausfall durch die Ereignisse des laufenden Jahres zuruckzuführen ist. Dabei sind hier nicht nur niedrigere Steuern anzuführen, auch kamen Transferzahlungen externer Geber nicht an, da administrative Engpasse auf Seiten Benins zu Hemmnissen beim Mittelabruf führten: So blieben große Teile der EG-"Strukturhilfen" lange Zeit auf Eis liegen, bis die erforderlichen Importrechnungen von der Verwaltung beigebracht werden konnten; die deutschen Mittel waren, da zum Großteil für Energierechnungen bestimmt, leichter abrufbar.

Auch 1990 blieb das Defizit - trotz höherer Steuereinnahmen und gleichbleibender Übertragungen - noch auf Vorjahreshohe bestehen, da die Entlassungen im öffentlichen Dienst und entsprechend die Einsparungen bei den Gehaltern hinter den Erwartungen zurückblieben.

Tabelle 1: Ökonomische Indikatoren Benins 1986-1990

	1986	1987	1988	1989	1990'
Bruttosozialprodukt (Mrd. FCFA)	502,8	469,6	482,4	480,2	498,0
Wachstum (nominal, in %)		-1,6	1,5	2,7	-0,5
Wachstum (real, in %)		-3,4	-2,0	0,8	-4,5
BSP-Deflator (%)		1,9	3,6	1,9	4,2

Quelle: EIU Country Report 1991.4:33.

': vorläufig

Tabelle 2: Offentliche Finanzen Benins 1988-1990 (in Mrd. FCFA)

	1988	1989	1990[1]
Steuerliche Einnahmen	59,2	44,9	51,4
Zuschüsse	21,6	14,7	14,4
Gesamteinnahmen	80,8	59,6	65,8
Laufende Ausgaben	72,2	68,1	72,1
darunter:			
Lohne und Gehälter	42,0	44,1	44,6
Zinszahlungen	8,6	15,0	16,1
Kapitalausgaben	33,5	25,8	28,0
Gesamtausgaben	105,7	93,9	100,0
Mehrausgaben	24,9	34,3	34,3

': vorläufig

Quelle: EIU Country Report 1991.4:34.

Es zeigt sich, da6 spektakuläre Erfolge ausgeblieben sind, die jedoch auch nicht erwartet worden waren: wie bereits dargestellt wurde, konnten die üblichen IMF-Instrumente zum Abbau des Zahlungsbilanzdefizits - wie Abwertung und verstärkte Kontrolle des Geldmengenwachstums - aufgrund der Einbindung Benins in die westafrikanische Wahrungsgemeinschaft nicht zum Zuge kommen; die Entlastung des Staatshaushaltes durch massive Entlassungen konnte wegen innenpolitischer Widerstande nicht erfolgen. Erleichterungen der Außenposition wurden gleichwohl erreicht: Frankreich annullierte 1990 Forderungen in Hohe von 20,4 Mrd. FCFA, Belgien schloß sich 1991 an; weitere Geber setzten ihre Zusagen an Benin wegen der politischen Entwicklung hoch, und die USA setzten Benin 1991 erstmals auf ihre Empfangerliste. Andererseits wird diese Entwicklung zu einer Erhöhung der langfristigen Verbindlichkeiten führen, was dann wiederum einen erhöhten Schuldendienst nach sich zieht. Ob das die strukturellen Veränderungen sind, die den Rahmen für eine rentable Investitionspolitik bieten, ist allerdings fraglich.

Solche Reformen, die in den Stabilisierungsmaßnahmen bereits angelegt sein sollten, sollen die Wachstumshemmnisse abbauen und eine sich selbst tragende Wirtschaftsentwicklung initiieren (vgl. Burgsdorff 1991:25-26). Die Schlüsselworte lauten hier "Deregulierung" und "Privatisierung", wobei der Staat diejenigen Sektoren gezielt fördern soll (eventuell durch die entsprechende Lenkung externer Hilfe),

die wegen komparativer Kostenvorteile langfristig Exportchancen haben. Gerade hier fehlen aber sowohl den externen Planern als auch den nationalen Entscheidungstrategien bislang die Perspektiven. Erst im zweiten SAP soll eine Studie mit dem Ziel durchgeführt werden, die Wettbewerbsfähigkeit Beniner Produkte festzustellen und zu einer angemessenen Exportforderung zu kommen. Dahingegen gab es - ohne weitere Studien - keinen Aufschub bei der Aufhebung der Importlizenzen für Produkte aus FCFA-, EG- und AKP-Staaten; entsprechende Maßnahmen für andere Länder sollen ab 1992 folgen. Inwieweit die noch gültigen Importsteuern für bestimmte Importe aufgehoben werden sollen, ist derzeit Gegenstand von Beratungen: Bei den Gesprächen um das *Projet de Resturacturation des Services Agricoles* verschwand ein Passus, der einheimisches Rindfleisch gegen EG-Exporte schützen sollte; dann verlangte die EG die Streichung des entsprechenden Außenschutzparagraphen für Beniner Getreide. Daß in diesen Beratungen europäischer und amerikanischer Protektionismus nicht zur Sprache kam und auch sonst in den SAP-Dokumenten ausgeblendet wird, wo doch so viel von Liberalisierung die Rede ist, verwundert nicht weiter.

Der Privatsektor unterscheidet sich in seinem Akkumulationsverhalten und in seinen Managementfähigkeiten in diesen Fällen nur unwesentlich vom Staatssektor. Ebenso abhängig von der Klientel- und Pfründenwirtschaft, bleibt auch dem privaten Unternehmer keine andere Wahl, als durch Worte, Gesten und Gaben dem "Kaiser zu geben, was des Kaisers ist", wie man heute im benachbarten Nigeria gut sehen kann. Außerdem lehrt das Beispiel anderer westafrikanischer Staaten, daß partielle Privatisierung auch von rivalisierenden strategischen Gruppen innerhalb der Staatsklasse systematisch genutzt wird, um die ökonomische Machtbasis rivalisierender politischer Klientelfraktionen zu schmälern (siehe Bayart 1989:278/79; Hagel 1992:257 26; sowie die dort angegebene weiterführende Literatur). Das Problem lautet daher nicht nur "Staat *vs.* Privat", sondern es geht vielmehr darum, wie die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen für eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung geschaffen werden können. Darauf bleibt auch das SAP für Benin eine Antwort schuldig.

4.2 Die sozialen Auswirkungen

Die Lage im öffentlichen Dienst war 1991 gekennzeichnet durch eine Serie von Streiks der Beamten und Angestellten an den Schulen, in der Wasser- und Stromversorgung, im Telefondienst, in der Landwirtschaftsberatung, im Finanz-, Planungs-, Handels-, Landwirtschafts- und Erziehungsministerium etc. Der Staatspräsident setzte hier gleich zu Beginn seiner Amtszeit die falschen Zeichen, indem er - entgegen alter Forderungen nach Abspeckung des öffentlichen Dienstes - sein Kabinett von 15 auf 20 Minister aufstockte, was ihn in den Augen der übrigen Staatsangestellten unglaubwürdig machte und den Befürchtungen des Wiederauflebens des alten Klientelismus neue Nahrung gab. Soglos Beschwörungen gegen Korruption und Vetternwirtschaft ähnelten insofern eher dem fast schon rituellen Exorzismus vieler vergangener afrikanischer Potentaten, die versprachen, nach

einem Regierungswechsel mit dem großen Besen aufzuräumen, nur, um danach im gleichen Stil fortzufahren.

Das SAP Benins zeichnet sich dadurch aus, da6 die "soziale Dimension" von Anfang an integraler Bestandteil des Maßnahmenkatalogs war. So sind Forderungsprogramme zur Wiedereingliederung vorzeitig aus dem Staatsdienst ausscheidender Beamter in die Privatwirtschaft, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Straßenbau, Ernährungssicherungsprogramme und Kleinmaßnahmen zur Rehabilitierung der Infrastruktur im Gesundheits- und Ausbildungssektor geplant und zum Teil schon angelaufen (siehe Kapitel 3.2). Davon abgesehen hat die Philosophie des SAP bisher wenig Auswirkungen auf das Denken und Handeln der Staatsdiener gehabt, die Privatinitiativen oft ablehnend bis feindselig gegenüberstehen. Das ist insofern verständlich, als beispielsweise die Gründung privater Handels- oder Konsum-genossenschaften den Angestellten der regionalen Entwicklungsbehörden (CARDER) Einflußmöglichkeiten und Pfründe wegnimmt und zudem noch unliebsame Konkurrenz schafft, die die Ineffizienz staatlicher Verwaltung offensichtlich machen konnte. Da das Restrukturierungsprogramm für die CARDER deren zentralistische und wenig. partizipative Grundstruktur eher noch konsolidiert, und das alte Personal aus der Kerekou-Zeit weitgehend erhalten blieb, findet letzteres immer noch genügend informelle Wege, die Privatisierung staatlicher Dienste und (Land-) Ressourcen abzublocken oder so zu lenken, daß es selbst davon profitiert (siehe Gbadessi 1992).

Generell kann gesagt werden, daß die "Anpassung mit menschlichem Antlitz" in Benin in erster Linie zur Befriedung der "neuen Armen" in den Städten (dem potentiellen politischen Unruheherd) geplant war und dementsprechend bisher den ärmeren Schichten auf dem Lande wenig gebracht hat. Das für Benin neue Phänomen der Dorfarmut und die soziale Differenzierung auf dem Lande wird durch die angestrebte "Deregulierung" und Öffnung der Markte nach Meinung von Goldberg/ Maier (1990) eher gefordert als vermindert. Höhere Preise für Agrarprodukte und verbesserte Lager- und Vermarktungsmöglichkeiten kommen eben nicht allen Produzenten, Konsumenten oder Regionen gleichermaßen zugute, sondern haben schicht- und geschlechtsspezifische Auswirkungen. Eine Verteuerung der Lebensmittel trafe zum Beispiel nicht nur die städtische Bevölkerung, sondern auch die Armen, insbesondere die Alten und Frauen in den Dörfern und alle die, die auch auf dem Lande von Lohnarbeit oder Überweisungen abhängig sind (siehe Goldberg/ Maier 1990; Bierschenk/Elwert/Kohnert 1991). Allenfalls hat das SAP geholfen, die Einkommensschere zwischen urbanen und ländlichen Einkommen zu vermindern, die Durchschnittseinkommen *relativ* anzunähern und Investitionen sowie Arbeit in der Landwirtschaft *wieder relativ* attraktiver zu machen.

4.3 Politische Auswirkungen

Der politische Prozeß der Aushandlung und Durchführung der SAP ist - im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Auffassung - keine Einbahnstraße, in der einseitig Weltbank oder IMF die Bedingungen diktieren und die Empfängerländer auf Gedeih und Verderb den Gebern ausgeliefert sind. Auch schwache afrikanische Staaten wie Benin haben mittel- und langfristig einen oft übersehenen informellen Handlungsspielraum. Konditionierung kann nicht automatisch durchgesetzt werden, da beide Verhandlungspartner - wenn auch aus unterschiedlichen Gründen und Zwangen - voneinander abhängig sind. Was die Position der Weltbank beziehungsweise des IMF angeht, so kann man den Prozeß der SAP als ein strategisches Spiel mit verdeckten Karten oder ein Drama in drei Akten bezeichnen (nach Mosley 1991:1829-1832).

Die Weltbank selbst gibt an, daß im Durchschnitt 60% ihrer Auflagen auch eingehalten werden. Unabhängige Schätzungen liegen bei 50%, wobei jedoch eine sehr große Bandbreite zu beachten ist: siereicht von der Türkei (95%) über Ghana(58%), Kenya (38%) bis zu Guyana (15%). Das sind immer noch sehr optimistische Schatzungen, denn es ist nicht immer leicht zu überprüfen, ob die Konditionen auch wirklich eingehalten wurden. Außerdem bewirken der (potentielle) Einfluß externer Faktoren oder bewußt geplante (verdeckte) Gegenmaßnahmen, daß die (angeblich) bereits eingeleiteten Maßnahmen neutralisiert wurden (zum Beispiel wird der Anstieg der Agrarpreise unter Umstanden durch verschlechterte *terms of trade* konterkariert etc.). Im Gegensatz zu den "Fensterreden" der Weltbank, die aus verhandlungs-strategischen Gründen - zumindest nach außen - das Bild des harten Verhandlungs-partners aufrechterhalten mu6, ist die "Bestrafung" säumiger Partner keineswegs immer so harsch wie behauptet. Zwar werden die Strukturanpassungs-Darlehen gewöhnlich in zwei Raten ausgezahlt, wobei die zweite Rate angeblich erst gezahlt wird, wenn alle Konditionen der Weltbank erfüllt sind. Nach Mosley (1991) sind aber nur in 2% der Fälle, in denen die Empfänger die Auflagen nicht erfüllten, tatsachlich mittel- und langfristig keine weiteren Kredite mehr geflossen.

Auch in Benin, wo fast alle Ziele des SAP1 bis 1991 nicht erreicht wurden, honorierten die Geber die Fortschritte auf dem Gebiet der Demokratisierung Mitte 1991 mit einer noch großzügigeren Tranche für das SAP2-Programm (1991 -93) von insgesamt 253,3 Mio. US$. Die Gründe für diese politische Schwache der Geber liegen sowohl im rein 6'konomisch-fiskalischen Bereich als auch im Bereich der Außenpolitik. Bei zu harten Sanktionen müssen alle Gläubiger (insbesondere auch die privaten Banken und Investoren aus den Geberländern) befürchten, daß der Empfängerstaat seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Ausland nicht mehr nachkommt. Die Privatwirtschaft übt dementsprechend Druck auf Weltbank und IMF aus. Außerdem will man sich das politische Wohlverhalten der afrikanischen Staaten nicht verscherzen, das auch im Zeichen der Ost-West-Entspannung durchaus noch relevant sein kann, wie die Golfkrise kürzlich zeigte. Die Konditionalität der Bretton-Woods-Institutionen erweist sich so häufig als *Papiertiger* (siehe Mosley 1991). Die direkt betroffenen Partner sind sich dessen durchaus bewußt. Der Schein wird von beiden Seiten jedoch weiterhin aufrechterhalten, weil beide davon profitieren: die Geberseite, weil sie damit kaschiert, daß sie - gemessen an den eigenen Maßstaben - ineffektiv ist (10) und außerdem in Wirklichkeit private Banken-und Unternehmerinteressen in den Geberländern auf Kosten des Steuerzahlers subventioniert; die Nehmerseite, weil sie hier der Bevölkerung einen willkom-

menen Sündenbock vorführen kann, der von der eigensüchtigen Bereicherung der "Staatsklasse" auf Kosten der Armen im eigenen Lande (und der Steuerzahler in den Geberländern) ablenkt.

5 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Erkenntnis, daß die Mehrung des Wohlstands einer Nation und die Allokation der Ressourcen unmittelbar mit der Veränderung der Gesellschaftsstruktur zusammenhangen, war zwar über Jahrzehnte vom *raisonnement* neoklassischer Wachstumstheoretiker verschüttet, sie ist aber keineswegs neu. Bereits die Klassiker der Politischen Ökonomie, wie Adam Smith oder David Ricardo, haben darauf insistiert (11).

Strukturanpassung ist ohne die Gewährung von mehr individuellen Freiheiten und Entscheidungsspielraumen, das heißt ohne Demokratisierung der Gesellschaft nicht durchfuhrbar. Letztere wird daher regelmaßig auch von den Gebern durch Konditionierung der SAP gefördert und gefordert. Die formelle Einrichtung demokratischer Institutionen (Mehrparteiensystem, frei gewähltes Parlament und Regierung, Gewährung menschlicher Grundrechte durch eine neue Verfassung etc.) ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung, der in Benin erfolgreich durchgeführt wurde. Die Anhänger der Formel "weniger Staat" übersehen aber leicht, daß der Staat sowohl bei uns als auch in Afrika nicht nur wesentliche wirtschaftliche, sondern auch soziokulturelle Regulierungsfunktionen hat (siehe Elias 1976), zum Beispiel um das Machtgleichgewicht zwischen sozialen Gruppierungen, Ethnien und Regionen zu erhalten. Es hat sich zudem gezeigt, daß der formelle Rahmen eines demokratischen Systems nur Makulatur bleibt, wenn die materiellen und kulturellen Grundlagen fur eine echte Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen nicht gegeben sind (siehe Kap. 2.4). In Benin hat die Abdankung sozialistischer Ideologen und Ideologien ein konzeptionelles politisches Vakuum hinterlassen. Die Regierung macht sich die Einschätzungen von Weltbank und Gebern zu eigen und kaschiert ihre politische Konzeptionslosigkeit in Bezug auf Fragen nationaler Entwicklung durch moralische Appelle zu mehr Ehrlichkeit, Transparenz und Partizipation und vor allem mit dem gebetsmühlenhaft wiederholten Hinweis auf die fehlenden personellen und finanziellen Mittel.

Der Mangel an überzeugenden Entwicklungskonzepten in den Parteiprogrammen gleich welcher *couleur* kommt aber nicht von ungefähr. Er ist keineswegs Ausdruck fehlender Kompetenz der Politiker. Vielmehr zeugt er davon, daß sie in dem für sie immer noch relevanten Bezugsrahmen der Klientel- und Pfründenwirtschaft (siehe Kap. 2.4) durchaus sehr zielgerichtet und erfolgreich alle Mittel einsetzen, um das Wohlergehen ihrer Klientel zu maximieren - dafür wurden sie ja schließlich von ihren Anhängern gewählt. Es wäre illusorisch zu glauben, daß daran kurzfristig etwas geändert werden konnte. Solange die materielle und kulturelle Entwicklung des Landes nicht soweit gediehen ist, daß Politiker und ihre Wahler unabhängig von Patronagebeziehungen und Renteneinkommen handeln können, ist eine wirkliche

Demokratisierung der Beniner Gesellschaft, die sich an westlichen Leitbildern orientiert, nicht zu erwarten (12).

Benin hat die ersten Schritte zu einer politischen Liberalisierung und Demokratisierung unternommen. Diese Bestrebungen sollten in jedem Fall weiterhin *politisch* unterstützt werden, indem beispielsweise über die Stiftungen der Parteien sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den Bereichen Partizipation, Gestaltung der Legislative und Gewerkschafts- wie Organisationenaufbau Fördermaßnahmen durchgeführt werden. Die Unterstützung der freien Presse, die sich bisweilen durch schlecht recherchierte "Enthüllungsstories" disqualifiziert, durch die Ausbildung von Journalisten konnte ebenfalls ein Instrument sein, demokratische Elemente fester zu verankern.

Unbeschadet wirtschaftlicher Rückschlage können klassische Domänen personeller Zusammenarbeit wie Bildungs- und Gesundheitssektor weiter ausgebaut werden. Technische Zusammenarbeit hatte ein Aktionsfeld im Ausbau der Infrastruktur und der Erschließung des Raumes - Maßnahmen, die nicht unmittelbar bessergestellten Gruppen zugute kommen. Diese Aktivitäten konnten außenpolitisch flankiert werden, indem zum Beispiel Kandidaturen des betreffenden Landes bei internationalen Organisationen unterstutzt und die Regierung damit auch innenpolitisch - bei der politisch bewußten *Klientel* - aufgewertet wird. Dazu beitragen konnte auch die Verstärkung von wissenschaftlichen und politischen Austauschprogrammen.

Die politischen Veränderungen werden langfristig auch zu Modifikationen der ökonomischen Struktur führen. Dieser Prozeß kann, wenn die notwendigen Voraussetzungen vorliegen, durch die wesentlichen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, die technische und die finanzielle Zusammenarbeit. gezielt gefördert werden. Es wäre aber falsch anzunehmen, daß politische Liberalisierungsmaßnahmen bereits eine hinreichende Voraussetzung für ökonomisches Wachstum waren (13). Hier ist weiterhin sehr genau darauf zu achten, welche entwicklungspolitischen Aktivitäten denn unter den gegebenen Rahmenbedingungen eines Landes Aussicht auf Erfolg versprechen. Wenn ein Land in der Vergangenheit die für ein Entwicklungsvorhaben notwendigen Funktionskosten aus dem eigenen Haushalt nicht aufbringen konnte, so ist nicht davon auszugehen, daß sich diese Situation nach der Einführung eines Mehrparteiensystems ändert. Eine politisch motivierte Entscheidung, solche Vorhaben dennoch weiterzufuhren, wäre sicher nicht von nachhaltigen Wirkungen gekrönt.

Anmerkungen

*) Die Autoren danken G. Elwert, G. Lachenmann und L. M. Séhouéto für wertvolle Kommentare und kritische Hinweise zu ersten Entwürfen dieses Aufsatzes.

2) Einen aktuellen zusammenfassenden Überblick gehen Wohlmuth 1992, Part'itt 1990, Campbell/Loxley 1989; bezüglich spezieller Analysen zu Benin siehe Akindes 1991, Domingo 1990,
Goldberg/Maier 1990, Lachenmann 1987, Waller/Zehender 1989:35-41, Zattler 1989.

3) Eine gewisse Ausnahme stellt der Norden des Landes, insbesondere das *departement* Borgou, dar, weil durch eine Rotation von Baumwolle und Mais in den Anbausystemen das Getreide von der Düngung der Baumwolle in der vorigen Anbausaison profitiert und die Produktion daher die für die Subsistenz notwendige Menge überschreitet. Außerdem sind die bäuerlichen

Kooperationsformen im Beschaffungs- und Absatzbereich durch die Baumwollproduktion relativ weit fortgeschritten, so daß hier auch der Mais jüngst zur *cash crop* werden konnte.

4) Nach Einschätzung des Präsidenten der Nationalkonferenz und des Hohen Rates der Republik Benin, Bischof de Souza, wurde vermutlich ein Drittel der Beschäftigten im öffentlichen Dienst aufgrund ihrer Beziehungen mit gefälschten oder gar nicht vorhandenen Diplomen eingestellt (*The Courier* 128.1991:21).

5) Hassan Ü von Marokko hat dieses Gefühl der Enttäuschung vielleicht am deutlichsten ausgedrückt, als er Frankreich beschuldigte, "den Krebsvirus der Demokratie" in Afrika gesät zu haben; er warnte, daß "die alten afrikanischen Machthaber trotz ihrer Schwachen" - für Frankreich (!) - immer noch besser seien als die, die an ihre Stelle treten (*Le Monde*, 26.7.91, S. 1/3).

6) König Akaba von Dahomey (1680-1708) verband mit seinem Tiersymbol die Bedeutung (in französischer Übersetzung): "Lentement, doucement le cameleon arrive au haut du fromager", was weiter erklärt wird: "Le Dahomey doit exprimer que toute chose qui engage le sort du royaume, ne doit pas etre entrepris dans la precipitation: il faut murir chacun des actes ou projets avant d'en decider" (nach den Erläuterungen eines der Führer in den Palasten von Abomey). Kerekou selbst betrachtete das Chamäleon eher als Ausdruck der magisch-religiosen und weltlichen Kraft seiner Militärregierung und Symbol seiner Anpassungsfähigkeit, während letztere von der Bevölkerung heute eher als Opportunismus verachtet wird.

7) Ein wesentliches Element vieler Strukturanpassungsprogramme, die Abwertung der inländischen (überbewerteten) Währung, kann im Falle Benins nicht erfolgen, weil das Land zur westafrikanischen Wahrungsunion (UMOA) gehört und damit seine Wahrungspolitik sehr starkem französischen Einfluß ausgesetzt ist. Es ist natürlich fraglich, ob die Beniner Ökonomie, die zum größten Teil auf einer relativ vorleistungsextensiven Landwirtschaft beruht, unter diesen außenwirtschaftlichen Konstellationen überhaupt Produkte anbieten kann, die international (und national) wettbewerbsfähig sind.

8) In diesem Zusammenhang ist auf ein bedeutendes Anpassungsvorhaben zu verweisen, das sich außerhalb der Verhandlungen mit dem IMF über die SAP vollzieht, das *"Projet de Restructuratlon des Services Agricoles"*, ein von allen maßgeblichen Gebern mit insgesamt 20 Mio. US$ ausgestattetes Projekt zur Umgestaltung der landwirtschaftlichen und ländlichen Dienste. Eine der Voraussetzungen fur den Beginn des Vorhabens ist allerdings die Entlassung von knapp der Hälfte der Beamten, insbesondere die der CARDER, wobei die Kosten der Entlassung aus den Mitteln des "normalen" Strukturanpassungsprogramms bezahlt werden sollen.

9) Wie bei den Überdimensionierten "politischen" *joint ventures* mit Nigeria, dem Onigbolo-Zementwerk oder dem Save-Zuckerkomplex, für deren überteuerte Produkte seit jeher keine kaufkräftige Nachfrage bestand. Eine aktuelle anschauliche Fallstudie der Probleme der Privatisierung, insbesondere der Widerstande der Staatsbürokratie, die Privatisierung keineswegs schon deswegen unterstutzt, weil es die Regierung so beschlossen hat, sowie der privaten Unternehmer, die keineswegs in den neuen Wirtschaftszweigen nur deswegen investieren, weil es formal-rechtlich gestattet ist, liefert Hagel (1992).

10) Gemaß internen Eigenevaluationen der Weltbank haben die Strukturanpassungsdarlehen bisher einen positiven Einfluß auf die Exportkapazitat und den Außenhandel gehabt, dagegen einen statistisch insignifikanten Einfluß auf das Wirtschaftswachstum und sogar einen *negativen* Einfluß auf die Investitionstätigkeit, das heißt also auf zukünftiges Wirtschaftswachstum!

11) Siehe Adam Smith's "Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations" (1 st ed., 1776). Eine brillante Analyse der Verbindung von Wirtschafts- und Sozialstrukturanalyse in den Werken der klassischen Politischen Ökonomie liefern Walsh/Gram 1980.

12) Kennzeichnend dafür ist eine Bemerkung des Beniner Ministers für ländliche Entwicklung, der anläßlich eines Empfangs im Februar 1992 die Auffassung vertrat, eine nunmehr demokratisch gewählte Regierung habe das Recht, "alles zu kontrollieren".

13) Es ist dagegen durchaus vertretbar, die ökonomische und technische Unterstützung aus politischen Gründen auszusetzen, wenn zum Beispiel ein Land elementare Menschenrechte verletzt und repressive Maßnahmen jedwede Entwicklung großer Bevölkerungsgruppen im Keim unterdrücken. Der Umkehrschluß ist dagegen unseres Erachtens nicht zulässig: politische Liberalisierung ist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für den Entwicklungsprozeß.

Literatur

Ake, C. (1991), "As Aid Democratises", *Africa Forum* 1.1991.2:13-14

Akindes, F. A. (1991), "Le Benin entre le renouveau democratique et les exigences de l'ajustement structure!: une etude de cas au Benin", unveröffentlichtes Papier zur CODESRIA-Konferenz Dakar, 9.-12. Sept. 1991,51 S.

Anson-Meyer, M. (1983), "Les illusions de 1'autosuffisance alimentaire: exemple du Benin, du Ghana, du Nigeria et du Togo", *Monde s en Developpement* 11.1983.41/42:51-79

Bayart, J. F. (1989), "L'Etat en Afrique. La Politique du Ventre", Paris

Brandt, H. et al (1985), "Strukturverzerrungen und Anpassungsprogramme in den armen Ländern Afrikas - Herausforderung an die Entwicklungspolitik", Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin

Beck, K. (1990), "Entwicklungshilfe als Beute - über die lokale Aneignung von Entwicklungsmaßnahmen im Sudan", *Orient* 31.1990.4:583-601

Bierschenk, T./Elwert, G./Kohneit, D., (1991), "Langzeitfolgen der Entwicklungshilfe - Empirische Untersuchungen im ländlichen Westafrika", *Afrika Spectrum* 26.1991.2:155-80

Burgsdorff, S. K.von (1991), "Strukturanpassung auf dem Prüfstand", *GTZ-Info* 1991.6:25-32

Campbell, B. K./Loxley, J. (eds.) (1989), "Structural Adjustment in Africa", New York

Codo, L. C. (1986), "Incidences economiques des flux transfrontaliers clandestins: le cas du Nigeria et du Benin", *Afrique Contemporaine* 25.1986.140:11-23

Coquery-Vidrovitch, V. (1971), "De la traite des esclaves a 1'exportation de 1'huile de palme et des palmistes au Dahomey: XlXieme siecle", *in:* Meillassoux, C. (ed.), "The development of indigenous trades and markets in West Africa", London 1971:107-23

Domingo, F. A. (1991), "Perception, reclamations face a la politique del' ajustement structurel: une étude de cas au Benin", unveröffentlichtes Paper zur CODESRIA-Konferenz, Dakar, 9.-12 Sept. 1991,408.

EGA (1991), "SAPs aggravate female unemployment in Africa", *African Population Newsletter* 61.1991:6

Elias, N. (1976), "Über den Prozeß der Zivilisation - Soziogenentische und psychogenetische Untersuchungen", Frankfurt/M.

Elwert, G. (1983), "Bauern und Staat in Westafrika", Frankfurt/M. Elwert-Kretschmer, K./Elwert, G. (1991), "Mit den Augen der Beniner - Eine Evaluation von 25 Jahren DED in Benin", *Afrika Spectrum* 26.1991.3: 335-50.

Gbadessi, D. (1942), "Les paysans truandes par leur fils", *Forum de la Semaine* (Benin), 26.2.92.

Goldberg, J./Maier, G. (1990), "Auswirkungen des Strukturanpassungsprogramms fur Benin auf die Konzeption und Durchführung der Technischen Zusammenarbeit", Gutachten im Auftrag der GTZ, Bonn/Bremen, Marz 1990

Grootaert, C./Kanbur, R. (1990) ."Policy-Oriented Analysis of Poverty and the Social Dimensions of Structural Adjustment - A Methodology and Proposed Application to Cote dTvoire, 1985-88", Washington, D. C.

Hagemann, G. (1990), "Die Investoren verlassen das brennende Haus", *Handelsblatt*, 31.8.90

Hagel, T. (1992), "Die Privatisierung des Düngemittelsektors in Kamerun", Institut für Afrika-Kunde, Hamburg (im Druck)

Horing, U. (1991), "Welche Demokratie?-politische Strukturanpassung in Afrika", *cpd-Enlwick lungspolitik* 5.6.1991:21-24

Kohnert, D. (1982), "Klassenbildung im ländlichen Nigeria", Hamburg

Lachenmann, G. (1987), "Die gesellschaftliche Problematik der Strukturanpassungspolitik in Afrika", *Vierteljahresberichte der FES* 109.1987:275-92 Marches Tropicaux (1990), "Benin - Etude speciale", *Marches Tropicaux* 21.12.1990:36-57

Mosley, Paul (1991), "Ajustement structurel et conditionnalité: La Banque mondiale, a-t-elle une pourvoir politique?" Marches Tropicaux, 19. Juli 1991, S. 1829-32
Parfitt, T. W. (1990), "Lies, Damned Lies and Statistics: The World Bank/EAC Structural Adjustment Controversy", *Review of African Political Economy* 47.1990:128-41
Polanyi, K. (1979), "Ökonomie und Gesellschaft", Frankfurt/M.
Preuss, H.-J. A./Weltzien, C. (1990), "L'évolution des prix des produits agricoles dans 1' Atlantique de 1978 a 1989", Abomey-Calavi
Raynal, J.-J. (1991), "Le renouveau démocratique béninois: modèle ou *mirage?', Afrique contemporaine* 160.1991.4:3-25
Roger, K. (1991), "Hilfe zur Strukturanpassung erfordert neues Profil der Regierungsberatung". *GTZ-Info* 1991.1:30-34
Scholler, W. (1992), "Die Marginalisierung Afrikas auf dem Weltmarkt", *in:* Hofmeier, R. Tetzlaff, R. (Hrsg.) (1992), "Afrika - Überleben in einer ökologisch gefährdeten Umwelt", Münster/ Hamburg 1992:78-89
Some, B. G. (1991). "Culture du coton et sécurité alimentaire au Benin", *Etudes sur la sécurité alimentaire au Benin* N° 12, Cotonou
Souza, Monsignore de (1991), "People are too selfish and they do not show enough love for their country", *The Courier* 128.1991:21-22
Soyinka, W. (1991), "Demokratisierung - ein Akt der Widergutmachung", Rede zur OAU-Konferenz, 23.5.91 in Ibadan, *epd-Entwicklungspolitik* 1991.13:t-u
TAZ (1991), "OAU fordert Reparation für Versklavung - Afrika klagt seine Geschichte ein", *Die Tageszeitung*, 5.6.91:3
UN-ECA (1989), "African Alternative Framework to SAP for Socio-economic Recovery and Transformation", Addis Ababa
Vieyra, D. (1991), "Aid will not be misappropiated", *The Courier* 128.1991:23-24
Waller, P.P./Zehender, W. (1989), "Erfolgsfaktoren für Strukturanpassung in westafrikanischen Ländern", Deutsches Institut fur Entwicklungspolitik, Berlin
Walsh, V./Gram, H. (1980), "Classical and Neo-classical Theories of General Equilibrium - Historical Origins and Mathematical Structures", OUP, Oxford
Weber, M. (1957), "Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriß der verstehenden Soziologie", Tübingen
Wohlmuth, K. (1992), "Die Erfüllung von Strukturanpassungsprogrammen in Afrika südlich der Sahara", *in:* Hofmeier, R./Tetzlaff, R. (Hrsg.) (1992), "Afrika - Überleben in einer ökologisch gefährdeten Umwelt", Münster/Hamburg 1992:103-18
World Bank (1989), "Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth", Washington, D. C.
World Bank (1990), "Trends in Developing Economies 1990", Washington, D. C.
World Bank (1991), "Making Adjustment Work for the Poor. A Framework for Policy Reform in Africa", Washington, D. C.
World Bank/IMF (1990), "Problems and Issues in Structural Adjustment", Washington, D. C.
Zattler, Jürgen (1989), "Konzeptionelle Schwächen - Erfahrungen mit dem Strukturanpassungsprogramm in Benin", *epd-Entwicklungspolitik* 1989.13:9-13

Abstract: The process of political and economic liberalisation in Benin is regarded as a model for the whole of Sub-Saharan Africa. Benin made history by becoming the first African country to overthrow a military dictator by democratic means. The civilian coup d'état cleared the way for economic recovery, too. The strengthening of democratic institutions, and the good will of the new government of the former high ranking World Bank-employee Soglo, to follow the recommendations of the structural adjustment program have been honoured by the donors' generosity. The recovery of the economy, however, was hampered by the underlying fabric of the socio-cultural structure of clientelism and patronage, which resulted in a situation in which the ongoing structural adjustment program mainly served the vested interests of the state class and rival strategic groups, bargaining for the booty of increasing development assistance. Thus, socioeconomic conditions for a self-sustaining development process and, consequently, increased development assistance are not yet met. Nevertheless, areas of co-operation do exist in the fields of liberty of press and opinion, basic needs and self-help organizations.

*** Anschrift der Autoren:**

Dr. Dirk Kohnert,
Institut für Afrika-Kunde
Neuer Jungfernstieg 21
2000 Hamburg 36

Hans-Joachim A. Preuß
Zentrum für Regionale Entwicklungsforschung
der Universität Gießen
Diezstr. 15
6300 Gießen 1

Dirk Kohnert, promovierter Diplom-Volkswirt, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Afrikakunde des Deutschen Übersee-Instituts in Hamburg.

Hans-Ioachim Preuß, Agrarökonom, ist Wissenschaftlicher Assistent am Zentrum fiir Regionale Entwicklungsforschung der Universität Gießen.